
**SYSTEM
PRAWA SĄDOWNICTWA
ADMINISTRACYJNEGO**

ZAGADNIENIA OGÓLNE

redakcja naukowa
Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek

I

Autorzy

Jacek Chlebny (rozd. 4.3)

Dawid Gregorczyk (rozd. 1.4, 17.3, 17.5)

Marcin Kamiński (rozd. 8–16)

Zbigniew Kmiecik (rozd. 3)

Michał Kowalski (rozd. 4.1, 4.2, 17.4)

Grzegorz Łaszczyca (rozd. 18.2–18.3)

Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek (rozd. 1.1–1.3, 1.5)

Dorota Malec (rozd. 2.2)

Andrzej Matan (rozd. 17.1, 18.1)

Iwona Niżnik-Dobosz (rozd. 17.2, 18.6)

Wojciech Piątek (rozd. 2.3, 18.4)

Marta Romańska (rozd. 5, 6)

Wojciech Piątek, Andrzej Skoczylas (rozd. 7.1–7.2.3)

Andrzej Skoczylas (rozd. 7.2.4–7.3.2)

Weronika Szafrąńska (rozd. 18.5, 18.7–18.9)

Wojciech Szafrąński (rozd. 2.1)

**SYSTEM
PRAWA SĄDOWNICTWA
ADMINISTRACYJNEGO

ZAGADNIENIA OGÓLNE**

redakcja naukowa
Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek

I

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 maja 2023 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Roman Hauser

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-614-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Wstęp	23

CZĘŚĆ I PODSTAWY SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

ROZDZIAŁ 1. Istota sądownictwa administracyjnego	27
1.1. Uwagi wstępne	38
1.2. Ustalenia terminologiczne	41
1.2.1. Uwagi ogólne	41
1.2.2. Sądownictwo administracyjne	42
1.2.3. Sądownoadministracyjny wymiar sprawiedliwości	44
1.2.4. Kontrola działalności administracji publicznej / sądowa kontrola administracji / kontrola sądownoadministracyjna	49
1.2.5. Weryfikacja sądownoadministracyjna	51
1.2.6. Jurysdykcja sądownoadministracyjna	52
1.2.7. Nadzór judykacyjny nad działalnością administracji	53
1.2.8. Postępowanie sądownoadministracyjne	54
1.2.9. Terminologia w regulacjach i nauce obcej	56
1.3. Cechy kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne	65
1.3.1. Zewnętrzny kwalifikowany charakter kontroli	65
1.3.2. Bezpośredniość kontroli	66
1.3.3. Bezstronność kontroli	67
1.3.4. Fachowość kontroli sądownoadministracyjnej	70
1.3.5. Efektywność kontroli sądownoadministracyjnej	75
1.3.6. Aktywność (względna) kontroli sądownoadministracyjnej	80
1.4. Legalność jako kryterium kontroli sądownoadministracyjnej	81
1.4.1. Legalność jako zgodność z prawem	81
1.4.2. Legalność a inne kryteria kontroli	86
1.4.3. Sądowa weryfikacja legalności działania administracji publicznej	92
1.4.4. Wymogi legalnego działania administracji publicznej	97
1.4.5. Granica głębokości kontroli legalności	106
1.5. Przyszłość sądownictwa administracyjnego	111
1.5.1. Uwagi wprowadzające	111
1.5.2. Informatyzacja sądownictwa	111
1.5.2.1. Pojęcie	111
1.5.2.2. Elektroniczna komunikacja ze stronami procesowymi	113

1.5.2.3.	Elektronizacja działalności wewnątrzsądowej	117
1.5.2.4.	Automatyzacja	118
1.5.2.5.	Specjalizacja orzecznicza	121
1.5.2.6.	Wyzwania proceduralne	123
1.5.2.7.	Niezawisłość sędziowska	127
ROZDZIAŁ 2. Historia sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich ...		129
2.1.	Między praktyczną koniecznością a zbytecznością. Historia sądowej kontroli administracji publicznej na ziemiach polskich do 1918 r.	134
2.1.1.	Uwagi ogólne	134
2.1.2.	Początki idei sądowej kontroli administracji w Pierwszej Rzeczypospolitej	136
2.1.3.	Czasy stanisławowskie	140
2.1.4.	Okres zaborów	143
2.2.	Sądownictwo administracyjne w okresie międzywojennym	153
2.2.1.	Sądownictwo administracyjne na ziemiach polskich po odzyskaniu niepodległości	153
2.2.2.	Projekty organizacji sądownictwa administracyjnego	155
2.2.3.	Sądownictwo administracyjne w Konstytucji marcowej. Ustawa o NTA	157
2.2.4.	Najwyższy Trybunał Administracyjny (1922–1939)	160
2.2.4.1.	Stan badań nad Najwyższym Trybunałem Administracyjnym	160
2.2.4.2.	Geneza i podstawy prawne działania Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Projekty organizacji wieloinstancyjnego sądownictwa administracyjnego	164
2.2.4.3.	Organizacja wewnętrzna i sędziowie Najwyższego Trybunału Administracyjnego	169
2.2.4.4.	Kompetencje (właściwość) Najwyższego Trybunału Administracyjnego	174
2.2.4.5.	Legitymacja do skargi do Najwyższego Trybunału Administracyjnego	184
2.2.4.6.	Podstawowe zasady postępowania przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym	187
2.2.4.7.	Ocena działalności Najwyższego Trybunału Administracyjnego	192
2.2.5.	Wojewódzkie sądy administracyjne	195
2.3.	Historia sądownictwa administracyjnego po zakończeniu drugiej wojny światowej	197
2.3.1.	Pierwsze lata powojenne	197
2.3.2.	Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.	199
2.3.3.	Reaktywacja sądownictwa administracyjnego w 1980 r.	200
2.3.4.	Ustawa o NSA z 1995 r.	202
2.3.5.	Konstytucja RP z 1997 r. i ustawy o sądownictwie administracyjnym z 2002 r.	204

ROZDZIAŁ 3. Modele sądowej kontroli administracji publicznej	207
3.1. Geneza i ewolucja instytucji sądowej kontroli administracji publicznej	214
3.1.1. U źródeł idei sądowej kontroli administracji publicznej	214
3.1.2. Koncepcja państwa prawnego i <i>due process</i> a sądowa kontrola administracji publicznej	216
3.1.3. Przegląd rozwiązań krajowych	220
3.2. Modele sądowej kontroli administracji publicznej – pomiędzy tradycją a współczesnością	233
3.2.1. Ułomności i braki typologii	233
3.2.2. Historyczny podział na modele „pełnego orzekania” i orzekania typu kasacyjnego	235
3.2.3. Pojęcie modelu „złożonego”	239
3.2.4. Merytoryczne orzekanie przez sądy w sprawach sporów jednostki z administracją – aspekt instytucjonalny	244
3.3. Perspektywy rozwoju procedur sadowoadministracyjnych	252
3.3.1. Problem efektywności ochrony sądowej	252
3.3.2. Doktryna <i>deference</i>	260
3.3.3. Pytania o formułę sądownictwa administracyjnego	265
 ROZDZIAŁ 4. Międzynarodowe i europejskie standardy sądowej kontroli administracji publicznej	 270
4.1. Standard światowy ONZ	274
4.1.1. Uwagi wstępne	274
4.1.2. Źródła prawa i ich charakter prawny	276
4.1.3. Prawo do środka odwoławczego	280
4.1.4. Prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd	283
4.1.5. Zakres przedmiotowy prawa do sądu	284
4.1.6. Wnioski	289
4.2. Standard regionalny Rady Europy	290
4.2.1. Uwagi wstępne	290
4.2.2. Zakres przedmiotowy prawa do rzetelnego procesu sądowego	292
4.2.3. Rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy	296
4.2.4. Wnioski	308
4.3. Standard unijny ochrony sądowej	309
4.3.1. Obowiązek ustanowienia ochrony sądowej	309
4.3.2. Ochrona sądowa na podstawie art. 47 KPP	314
4.3.3. Wszczęcie postępowania przed sądem	321
4.3.4. Niezależność i bezstronność sądu	324
4.3.5. Gwarancje postępowania przed sądem administracyjnym	327
4.3.6. Wnioski	335
 ROZDZIAŁ 5. Krajowe podstawy sądowej kontroli administracji publicznej w Polsce	 338
5.1. Konstytucyjne standardy sądowej kontroli administracji publicznej	341
5.1.1. Treść prawa do sądu w ujęciu art. 45 Konstytucji RP	341
5.1.2. Sposób realizowania prawa do sądu przed sądami administracyjnymi	349

5.1.3.	Standardy, z zachowaniem których ma być realizowane prawo do sądu	352
5.2.	Ustawowe źródła sądowej kontroli administracji publicznej	367
5.2.1.	Ustawy regulujące przedmiot zaskarżenia do sądu administracyjnego i ogólne postępowanie sądowniczo-administracyjne	367
5.2.2.	Sądowniczo-administracyjne postępowania odrębne	376
5.2.3.	Działania administracji poddane kontroli sądowniczo-administracyjnej na podstawie przepisów szczególnych	381
CZĘŚĆ II		
USTRÓJ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH		
W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM		
ROZDZIAŁ 6.	Konstytucyjne podstawy ustroju sądów administracyjnych	389
6.1.	Sądy administracyjne jako organy sprawujące wymiar sprawiedliwości	392
6.1.1.	Władza sądownicza jako segment władzy państwowej	392
6.1.2.	Struktura władzy sądowniczej	394
6.1.3.	Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jako zadanie sądów	396
6.1.4.	Podział kompetencji między sądy	397
6.1.5.	Kontrola administracji jako forma sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne	400
6.2.	Sądy administracyjne a inne gałęzie sądownictwa	405
6.2.1.	Spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i administracyjnymi – uwagi historycznoprawne	405
6.2.2.	Spory kompetencyjne między sądami powszechnymi i administracyjnymi – aktualny stan prawny	409
6.2.3.	Pojęcie sprawy „z zakresu administracji publicznej” używane w celu usunięcia wątpliwości co do właściwości sądów administracyjnych	416
6.2.4.	Kontrola administracji przez sądy powszechne	419
6.3.	Konstytucyjne zadania sądów administracyjnych	425
6.3.1.	Kontrola działalności administracji publicznej	425
6.3.2.	Działania administracji wyłączone spod kontroli sądowniczo-administracyjnej	431
6.3.3.	Pozostałe zadania	435
ROZDZIAŁ 7.	Ustawowe podstawy ustroju sądów administracyjnych	439
7.1.	Struktura i organy sądów administracyjnych	445
7.1.1.	Struktura sądów administracyjnych	445
7.1.2.	Organy sądów administracyjnych	451
7.1.2.1.	Uwagi ogólne	451
7.1.2.2.	Prezes sądu	452
7.1.2.3.	Zgromadzenie ogólne sędziów	459
7.1.2.4.	Kolegium	461
7.2.	Status służbowo-pracowniczy sędziego sądu administracyjnego	463
7.2.1.	Kwestia szczególnego charakteru służby publicznej sędziego	463
7.2.1.1.	Wprowadzenie	463
7.2.1.2.	Powołanie sędziego	463
7.2.1.3.	Sprawowanie urzędu sędziowskiego	465

7.2.2.	Wybrane problemy statusu służbowego sędziego (w tym dotyczące warunków pracy i zatrudnienia)	470
7.2.3.	Obowiązek przestrzegania zasad etyki sędziowskiej	476
7.2.4.	Status sędziego a jego przeniesienie w stan spoczynku	480
7.2.5.	Immunitet sędziowski	483
7.2.6.	Kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i asesorów sądów administracyjnych	490
7.2.6.1.	Problem odrębnego sądownictwa dyscyplinarnego dla sędziów i asesorów sądów administracyjnych	490
7.2.6.2.	Podmioty postępowania przed sądem dyscyplinarnym	501
7.2.6.3.	Struktura sądownictwa dyscyplinarnego w sprawach sędziów sądów administracyjnych	506
7.3.	Administracja sądowa oraz pracownicy sądów administracyjnych	511
7.3.1.	Węzłowe zagadnienia dotyczące pozycji prawnej oraz zadań administracji sądowej	511
7.3.2.	Pracownicy sądów administracyjnych	518

CZĘŚĆ III

PRAWO PROCESOWE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

ROZDZIAŁ 8. Prawo procesowe sądownoadministracyjne w ujęciu konceptualnym	525
8.1. Prawo procesowe administracyjne (sądownoadministracyjne). Kanon koncepcji pojęciowych	527
8.2. Prawo procesowe administracyjne (sądownoadministracyjne) a prawo administracyjne procesowe i prawo sądownictwa administracyjnego (prawo sądownoadministracyjne) – zakresy pojęciowe	538
8.3. Zakres i struktura treściowa pojęcia prawa procesowego sądownoadministracyjnego. Konkluzje	546
8.3.1. Zagadnienie zakresu pojęcia prawa procesowego sądownoadministracyjnego	546
8.3.2. Zagadnienie struktury treściowej pojęcia prawa procesowego sądownoadministracyjnego	549
ROZDZIAŁ 9. Prawo procesowe sądownoadministracyjne w ujęciu systemowym	552
9.1. Pojęcia systemu i podsystemów (subsystemów) prawa	554
9.2. System prawa procesowego sądownoadministracyjnego na tle systemów prawa sądowego procesowego i prawa administracyjnego	559
9.3. System prawa procesowego sądownoadministracyjnego jako system instytucjonalno-pojęciowy	564
ROZDZIAŁ 10. Związki instytucjonalne i funkcjonalne prawa procesowego sądownoadministracyjnego z prawem administracyjnym i innymi gałęziami prawa	571
10.1. Związki prawa procesowego sądownoadministracyjnego z prawem administracyjnym	573

10.1.1. Prawo materialne a prawo procesowe w ogólnej teorii prawa i teorii szczegółowych nauk prawnych	573
10.1.2. Przesłanki i specyfika związków prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem administracyjnym materialnym ...	576
10.1.3. Związki instytucjonalne i funkcjonalne prawa procesowego sądowoadministracyjnego i prawa administracyjnego materialnego	580
10.1.4. Związki prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem administracyjnym ustrojowym i procesowym	590
10.2. Związki prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem cywilnym (prywatnym) materialnym i procesowym	594
10.3. Związki prawa procesowego sądowoadministracyjnego z prawem karnym materialnym i procesowym i innymi gałęziami prawa publicznego	602
ROZDZIAŁ 11. Prawo procesowe sądowoadministracyjne w ujęciu normatywnym	
11.1. Systemowość normatywna prawa procesowego sądowoadministracyjnego	612
11.2. Źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego	614
11.2.1. Pojęcie źródła prawa w ogólnej teorii prawa	614
11.2.2. Konstytucyjny katalog źródeł i podstaw prawa procesowego sądowoadministracyjnego	615
11.2.3. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego jako swoiste źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego	617
11.2.4. Prawnomiędzynarodowe źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego	619
11.2.5. Prawnounijne źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE jako wtórne źródło prawa	621
11.2.6. Ustawowe i podustawowe źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego	625
11.2.7. Niesamoistne (pomocnicze) źródła prawa procesowego sądowoadministracyjnego. Zagadnienia prawotwórstwa sądowego i uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego	631
11.3. Normy prawa procesowego sądowoadministracyjnego. Sądowoadministracyjne normy odniesienia i dopełnienia	636
11.3.1. Kategorie norm prawa procesowego sądowoadministracyjnego oraz ich związki z prawem materialnym administracyjnym i sądowoadministracyjnym	636
11.3.2. Konstrukcje teoretyczne zwrotu stosunkowego oraz sądowoadministracyjnych norm dopełnienia i odniesienia	643
ROZDZIAŁ 12. Ogólny i zmodyfikowany model normatywny postępowania sądowoadministracyjnego	
12.1. Stabilność ogólnego modelu normatywnego postępowania sądowoadministracyjnego	647
12.2. Typy modyfikacji ogólnego modelu regulacji postępowania sądowoadministracyjnego	647
12.3. Problem kodyfikowalności prawa procesowego sądowoadministracyjnego	655

ROZDZIAŁ 13. Proces sądowniczy: pojęcie, struktura i istota, cele oraz funkcje podstaw normatywnych	658
13.1. Pojęcia procesu i postępowania sądowniczego. Struktura procesu przed sądem administracyjnym	660
13.2. Teoretyczne koncepcje istoty procesu sądowniczego a jego cele i związane z nimi wartości normatywne	665
13.3. Zagadnienia autonomii oraz funkcji prawa procesowego sądowniczego	673

ROZDZIAŁ 14. Obowiązki prawa procesowego sądowniczego	681
14.1. Obowiązki systemowe prawa procesowego sądowniczego jako zbioru norm	683
14.2. Obowiązki podmiotowe i przedmiotowe norm prawa procesowego sądowniczego i jego struktura dynamiczna	686
14.3. Obowiązki terytorialne norm prawa procesowego sądowniczego	698
14.4. Obowiązki temporalne norm prawa procesowego sądowniczego	703

ROZDZIAŁ 15. Stosowanie prawa procesowego sądowniczego	714
15.1. Dualizm stosowania prawa w postępowaniu sądowniczym	716
15.2. Model weryfikacyjnego stosowania normy dopełnienia w postępowaniu sądowniczym i jego struktura dynamiczna	721
15.3. Stosowanie sądowniczej normy odniesienia jako problem konkretyzacji prawa procesowego	727
15.4. Podstawowe zasady wykładni prawa procesowego sądowniczego ...	731

**CZĘŚĆ IV
ZASADY POSTĘPOWANIA SĄDOWNICZEGO**

ROZDZIAŁ 16. Istota zasad postępowania sądowniczego	743
16.1. Zasady prawa w znaczeniu normatywnym i deskryptywnym	746
16.2. Koncepcje norm-reguł i norm-zasad w ogólnej teorii prawa	748
16.3. Zasady postępowania sądowniczego jako ogólne normy tetyczno-aksjologiczne prawa procesowego	756
16.4. Podstawowe typologizacje i funkcje zasad postępowania sądowniczego	759
16.4.1. Zasady ogólne i zasady szczególne	759
16.4.2. Zasady formalne i zasady materialne	761
16.4.3. Inne podziały typologiczne zasad	766
16.4.4. Podstawowe funkcje zasad postępowania sądowniczego ...	768

ROZDZIAŁ 17. Zasady konstytucyjne	771
17.1. Zasada prawa do sądu administracyjnego	778
17.1.1. Uwagi wstępne	778
17.1.2. Treść zasady prawa do sądu administracyjnego	788

17.1.3.	Oddziaływanie zasady prawa do sądu administracyjnego na przebieg postępowania sądowego	799
17.1.4.	Zastosowanie zasady prawa do sądu administracyjnego w orzecznictwie sądowym	802
17.1.5.	Podsumowanie	808
17.2.	Zasady niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądu	810
17.2.1.	Uwagi wstępne	810
17.2.2.	Treść zasady	811
17.2.3.	Oddziaływanie na przebieg postępowania	816
17.2.4.	Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	822
17.2.5.	Podsumowanie	831
17.3.	Zasada dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego	833
17.3.1.	Uwagi wstępne	833
17.3.2.	Kształtowanie się modelu instancyjnego sądownictwa administracyjnego	836
17.3.2.1.	Poszukiwanie odpowiedniego modelu po uchwaleniu Konstytucji RP z 1997 r.	836
17.3.2.2.	Weryfikacja konstytucyjności dwuinstancyjnego postępowania sądownoadministracyjnego	843
17.3.3.	Treść zasady	848
17.3.4.	Podsumowanie	859
17.4.	Zasada jawności postępowania sądownoadministracyjnego	863
17.4.1.	Uwagi wstępne	863
17.4.2.	Treść zasady	863
17.4.3.	Oddziaływanie na przebieg postępowania	864
17.4.4.	Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	867
17.4.5.	Podsumowanie	870
17.5.	Zasada szybkości postępowania sądownoadministracyjnego	872
17.5.1.	Uwagi wstępne	872
17.5.2.	Treść zasady	876
17.5.3.	Oddziaływanie na przebieg postępowania	880
17.5.4.	Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	886
17.5.5.	Podsumowanie	895
ROZDZIAŁ 18. Zasady ustawowe	898
18.1.	Zasada skargowości	906
18.1.1.	Uwagi wstępne	906
18.1.2.	Treść zasady skargowości	909
18.1.3.	Oddziaływanie zasady skargowości na przebieg postępowania sądownoadministracyjnego	919
18.1.4.	Zastosowanie zasady skargowości w orzecznictwie sądowym	922
18.1.5.	Podsumowanie	925
18.2.	Zasada udzielania niezbędnej pomocy stronom i uczestnikom postępowania ...	926
18.2.1.	Uwagi wstępne	926
18.2.2.	Treść zasady	928
18.2.3.	Oddziaływanie na przebieg postępowania	934
18.2.4.	Podsumowanie	936

18.3. Zasada związania sądu administracyjnego ustaleniami wyroku karnego o oznaczonym charakterze	937
18.3.1. Uwagi wstępne	937
18.3.2. Treść zasady	939
18.3.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania	946
18.3.4. Podsumowanie	947
18.4. Zasada równości stron	948
18.4.1. Uwagi wstępne	948
18.4.2. Treść zasady	949
18.4.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania	952
18.4.4. Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	956
18.4.5. Podsumowanie	958
18.5. Zasada bezpośredniości	959
18.5.1. Uwagi wstępne	959
18.5.2. Treść zasady	960
18.5.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania i zastosowanie w orzecznictwie	964
18.5.4. Podsumowanie	966
18.6. Zasada dyspozycyjności	967
18.6.1. Uwagi wstępne	967
18.6.2. Treść zasady	971
18.6.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania	974
18.6.4. Zastosowanie w orzecznictwie sądowym	979
18.6.5. Podsumowanie	983
18.7. Zasada niezwiązania granicami skargi	985
18.7.1. Uwagi wstępne	985
18.7.2. Treść zasady	987
18.7.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania i zastosowanie w orzecznictwie	992
18.7.4. Podsumowanie	997
18.8. Zasada orzekania w głąb sprawy	998
18.8.1. Uwagi wstępne	998
18.8.2. Treść zasady	999
18.8.3. Oddziaływanie zasady na przebieg postępowania i jej zastosowanie w orzecznictwie sądowym	1004
18.8.4. Podsumowanie	1018
18.9. Zasada orzekania według stanu prawnego i faktycznego obowiązujących w dacie wydania aktu	1020
18.9.1. Uwagi wstępne	1020
18.9.2. Treść zasady	1022
18.9.3. Oddziaływanie na przebieg postępowania i zastosowanie w orzecznictwie sądowym	1024
18.9.4. Podsumowanie	1034
Skorowidz	1037
Autorzy	1045

WSTĘP

Ustanowienie i funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego to jedne z podstawowych i realnych gwarancji urzeczywistnienia standardów demokratycznego państwa prawnego. Wywiera ono bowiem istotny wpływ na rozumienie, czym jest i jak powinno być interpretowane prawo administracyjne, a tym samym na kształt praw i wolności jednostki w relacji do szeroko rozumianego państwa oraz funkcjonowania administracji publicznej. W Polsce sądownictwo to ma swoją długoletnią tradycję. Wystarczy wspomnieć, że w 2022 r. obchodziliśmy 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego, którego sukcesorem od 1980 r. jest Naczelny Sąd Administracyjny. Długa historia oraz dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych stanowią podstawę głębszej refleksji naukowej, mającej na celu usystematyzowanie dotychczasowej wiedzy w dziedzinie sądowej kontroli administracji publicznej oraz wytyczenie kierunków rozwoju jednej z mających konstytucyjne umocowanie gałęzi sądownictwa w Polsce.

Wypełnieniem tego zadania jest oddawany do rąk Czytelników I tom *Systemu Prawa Sądownictwa Administracyjnego*. Są w nim zaprezentowane zagadnienia natury konstytucyjnej, prawnoporównawczej, prawnoustrojowej oraz proceduralnej – w odniesieniu do zasad ogólnych postępowania sądowno-administracyjnego. Z kolei w całym *Systemie*, który będzie się składał z czterech tomów, podjęta zostanie tematyka dotycząca wszystkich rozważanych w literaturze polskiej kwestii odnoszących się do sądownictwa administracyjnego. Zamysłem redaktorów jest zatem, by *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego* stanowił opracowanie kompleksowe, ukazujące aktualny dorobek nauki w tej dziedzinie, oraz aby wytyczał ramy jego rozwoju na kolejne lata. Ufamy, że rozważania natury teoretycznoprawnej przetrwają próbę czasu i będą stanowiły punkt odniesienia dla dalszych badań o istocie sądownictwa administracyjnego.

Będąc u początku pracy, chcemy już teraz podziękować wszystkim Autorom i Autorom, którzy będą wspólnie z nami współtworzyli *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*. Dziękujemy Panu Profesorowi Romanowi Hauserowi, twórcy współczesnych ram sądownictwa administracyjnego, za

podjęcie się zrecenzowania wszystkich tomów *Systemu*. Wyrazy wdzięczności kierujemy do wydawnictwa Wolters Kluwer Polska za trud włożony w prace redakcyjne i promocyjne nad tym dziełem.

Oddając I tom *Systemu Prawa Sądownictwa Administracyjnego* w ręce Czytelników, prosimy o jego życzliwe przyjęcie, licząc jednocześnie na to, że jego obecność na rynku wydawniczym przyczyni się do zintensyfikowania dyskusji na temat istoty i znaczenia sądowej kontroli administracji publicznej.

Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

Prof. dr hab. Wojciech Piątek

Katowice, Poznań, dnia 14 czerwca 2023 r.

CZEŚĆ I

**PODSTAWY SĄDOWNICTWA
ADMINISTRACYJNEGO**

ROZDZIAŁ 1

ISTOTA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

1.1.	Uwagi wstępne	38
1.2.	Ustalenia terminologiczne	41
1.2.1.	Uwagi ogólne	41
1.2.2.	Sądownictwo administracyjne	42
1.2.3.	Sądowoadministracyjny wymiar sprawiedliwości	44
1.2.4.	Kontrola działalności administracji publicznej / sądowa kontrola administracji / kontrola sądownoadministracyjna	49
1.2.5.	Weryfikacja sądownoadministracyjna	51
1.2.6.	Jurysdykcja sądownoadministracyjna	52
1.2.7.	Nadzór judykacyjny nad działalnością administracji	53
1.2.8.	Postępowanie sądownoadministracyjne	54
1.2.9.	Terminologia w regulacjach i nauce obcej	56
1.3.	Cechy kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne	65
1.3.1.	Zewnętrzny kwalifikowany charakter kontroli	65
1.3.2.	Bezpośredniość kontroli	66
1.3.3.	Bezstronność kontroli	67
1.3.4.	Fachowość kontroli sądownoadministracyjnej	70
1.3.5.	Efektywność kontroli sądownoadministracyjnej	75
1.3.6.	Aktywność (względna) kontroli sądownoadministracyjnej	80
1.4.	Legalność jako kryterium kontroli sądownoadministracyjnej	81
1.4.1.	Legalność jako zgodność z prawem	81
1.4.2.	Legalność a inne kryteria kontroli	86
1.4.3.	Sądowa weryfikacja legalności działania administracji publicznej	92
1.4.4.	Wymogi legalnego działania administracji publicznej	97
1.4.5.	Granica głębokości kontroli legalności	106
1.5.	Przyszłość sądownictwa administracyjnego	111
1.5.1.	Uwagi wprowadzające	111
1.5.2.	Informatyzacja sądownictwa	111
1.5.2.1.	Pojęcie	111
1.5.2.2.	Elektronizacja kontaktu ze stronami procesowymi	113
1.5.2.3.	Elektronizacja działalności wewnątrzsądowej	117
1.5.2.4.	Automatyzacja	118
1.5.2.5.	Specjalizacja orzecznicza	121
1.5.2.6.	Wyzwania proceduralne	123
1.5.2.7.	Niezawisłość sędziowska	127

Literatura: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010, 2021; R. Alexy, *Ermessensfehler*, „JuristenZeitung” 1986/41; R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985; M. Aroso de Almeida, C.A. Fernandes Cadilha, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Coimbra 2007; J. Bader, M. Funke-Kaiser, S. Kuntze, J. von Albedyll, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung*, Heidelberg 2005; A. Bałaban, *Akty normatywne wewnątrznie obowiązujące [w:] Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005; N. Baxşıyeva, *İnzibati hüquqi mübahisələr üzrə inzibati məhkəmə icraatı (nəzəri aspektlər)*, Bakı 2014; T. Bąkowski, *Udział sądów administracyjnych w kształtowaniu pojęć i konstrukcji prawa administracyjnego [w:] Orzecznictwo w systemie prawa*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J.K. Warylewski, Warszawa 2008; P. Biesenbach, *Spezialkammern: NRW sucht neue Wege in der Ziviljustiz*, „Deutsche Richterzeitung” 2022/3; T. Bigo, *Kontrola uznania administracyjnego*, „Sprawozdania Wrocławskiego Towarzystwa Naukowego” 1959/14A; T. Bigo, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Wrocław 1948; J. Blomberg, P. Södergren, *Förvaltningsprocesslagen. En kommentar*, Stockholm 2020; I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, PiP 1992/10; M. Bogusz, *Konstrukcja upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego a konstrukcja upoważnienia do wydania rozporządzenia*, GSP 2005/14; M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego (studium z zakresu nauki prawa administracyjnego)*, Gdańsk 2008; R. Boguszewski, *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań*, Warszawa 2010, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF; E. Bojanowski, *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981/9; J. Borkowski, *Elementy oportunistu w sądowej kontroli administracji publicznej [w:] Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005; J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, NP 1985/9; J. Borkowski, *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*, SP 1971/31; K. Borówka, *Prawotwórcza rola sądu administracyjnego w zakresie stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie [w:] Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, red. T. Bąkowski, J.P. Tarno, Warszawa 2015; J. Brothánková, M. Žišková, *Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami*, Praha 2004; Z. Cao, *Evolution of online courts in China: situation and challenges*, „International Journal of Procedural Law” 2021/2; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2014; J. Chlebny, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej [w:] Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010; J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, ZNSA 2021/1–2; J. Chmielewski, A. Bełczewski, *Koncepcja polskiego sądownictwa administracyjnego – ujęcie historyczne*, ZNSA 2020/3; A. Chmurski, *Reforma Najwyższego Trybunału Admi-*

nistracyjnego, Warszawa 1934; **W. Chróścielewski, J.P. Tarno**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011; **W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021; **P. Chybalski**, *Wykładnia komparatystyczna w orzecznictwie konstytucyjnym – zarys problemu*, „Prawo i Praktyka” 2019/7; **Z. Cieślak**, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992; **G. Cooper**, *Open (in)justice: privacy, open justice and human rights*, „Trusts & Trustees” 2019/7; **Z. Czarnik**, *Podstawy zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego*, Przemyśl 2007; **Z. Czarnik, L. Żukowski**, *Wybrane problemy postępowania sądowoadministracyjnego – kilka uwag de lege ferenda* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2018; **Z. Czeszejko-Sochacki**, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, PiP 1999/9; **Z. Czeszejko-Sochacki**, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997/11–12; **P. Daniel**, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013; **P. Daniel, F. Geburczyk**, *Wylączenie sędziego w postępowaniu sądowoadministracyjnym (uwagi na tle prawnoporównawczym)*, PiP 2015/4; **W. Dawidowicz**, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, t. 1, *Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965; **W. Dawidowicz**, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962; **D. Dąbek**, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020; **F. Diekmann**, *Commercial courts – innovative Verfahrensführung trotz traditioneller Prozessordnung?*, „Neue Juristische Wochenschrift” 2021; **B. Dolnicki**, *Ewolucja nadzoru nad samorządem terytorialnym*, ST 2015/3; **B. Dolnicki**, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993; **F. Dolp, R. Dolp**, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Geltende Rechtsgrundlagen über Einrichtung, Aufgabenkreis und Verfahren des Verwaltungsgerichtshofes nach dem Stande vom 1. Dezember 1986. Mit erläuternden und verweisenden Anmerkungen sowie einer Zusammenstellung der Rechtsprechung*, Wien 1987; **R. Dworkin**, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998; **J. Dziadoń**, *Próba interpretacji kryteriów kontroli*, KP 1995/6; **K. Efficke**, *Verwaltungsmodernisierung als Daueraufgabe*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2022/9; *European Commission for the Efficiency of Justice guidelines on videoconferencing in judicial proceedings, adopted on 36th plenary meeting (16 and 17 June 2021)*, <https://rm.coe.int/cepej-2021-4-guidelines-videoconference-en/1680a2c2f4>; **R. Faber**, *Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kommentar*, Wien 2013; **M. Fabri**, *Will Covid-19 accelerate implementation of ICT in courts?*, „International Journal for Court Administration” 2021/2; **H. Filipczyk**, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, Prz. Pod. 2021/5; **J. Filipek**, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982; **J. Filipek**, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001; **J. Filipek**, *Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego [w:] Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 2001; **G. da Fonseca**,

J. Martins Claro, J. Fontes, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Legislação Complementar*, Coimbra 2010; **C. Fraenkel-Haeberle, D.U. Galetta**, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Italien* [w:] *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*, t. 8, red. A. von Bogdandy, P. Huber, Heidelberg 2019; **E. Frankiewicz, P. Dumana, K. Stanik, K. Winiarski**, *Sądownictwo administracyjne w RP*, Częstochowa 2004; **L. Garlicki**, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2011; L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, PS 2016/7–8; K. Gębala, *Model jurysdykcji sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym a konstytucyjne funkcje sądów administracyjnych*, Warszawa 2020; **D.M. Gibler, K.A. Randazzo**, *Testing the effects of independent judiciaries on the likelihood of democratic backsliding*, „American Journal of Political Science” 2011/3; **T. Gizbert-Studnicki**, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988/3; **T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski**, *Normy programowe w konstytucji* [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997; **A. Gomułowicz**, *Sędzia sądu administracyjnego a idea autorytetu*, ZNSA 2008/5; **I. Gontarz**, *Electronic case distribution as a measure enhancing neutrality in the assignment of cases* [w:] *Supervision over courts and judges*, red. W. Piątek, Berlin 2021; I. Gontarz, *Judicial review of automated administrative decision-making – the role of administrative courts in the evaluation of unlawful regimes*, „ELTE Law Journal” 2023/1; **W. Góralczyk jr.**, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; **L. Greco**, *Roboter-Richter? – Eine Kritik* [w:] *Künstliche Intelligenz und juristische Herausforderungen*, red. H.G. Dederer, Y.Ch. Shin, Tübingen 2021; **D. Gregorczyk**, *Dylematy ustalania prawnej formy działania administracji* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Katowice–Warszawa 2022; D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018; D. Gregorczyk, *Polityka świadczeń a zasada demokratycznego państwa prawnego* [w:] *Swoiste źródła prawa*, red. B. Dolnicki, Katowice 2015; **M.S. Greve**, *Why we need Federal Administrative Courts*, „George Mason University Legal Studies Research Paper” 2020/LS 20-05, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3561135_code410506.pdf?abstractid=3561135&mirid=1; **L. Grzonka**, *Koncepcja norm programowych z perspektywy teorii prawa*, Poznań 2012; *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on online dispute resolution mechanisms in civil and administrative court proceedings*, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a2cf96; **D. Gut**, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych – tendencje rozwojowe*, Lublin 2018; **A. Gwiżdż**, *Tytuł ustawy. Przyczynek do zagadnień techniki legislacyjnej*, AUW Prawo 1997/257; **A. Habuda**, *Uznanie administracyjne – zmierzch czy renesans pojęcia* [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Łódź, wrzesień 2000*, Łódź 2000; *Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne*, Koostanud: K. Merusk, I. Pilving, Tallinn 2013; **L. Halila**, *Hallintolainkäyttö- menettelyn Oikeusturvatakeista*, Helsinki 2000; **I. Hanzelová, I. Rumana, I. Šingliarová**, *Správny súdny poriadok. Komentár*, Bratislava 2016; **R. Hauser**, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej*, ZNSA 2015/1; R. Hauser, *Konstytucyjny*

ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r., ST 1993/1–2; **M. Zimmermann**, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2010 (reprint); M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967; **M. Zirk-Sadowski**, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011; **M. Zubik**, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PS 2005/3; **A. Żurawik**, „*Interes publiczny*”, „*interes społeczny*” i „*interes społecznie uzasadniony*”, RPEiS 2013/2.

1.1. UWAGI WSTĘPNE

Kontrola, rozumiana w ogólności jako sprawdzanie, badanie, przegląd, wnikanie w coś, a także rozpatrywanie czegoś, dochodzenie czegoś¹, związana jest w istocie, pośrednio lub bezpośrednio, z każdą działalnością. Z uwagi na sfery kontrolowanej działalności, a także realizujący ją podmiot kontrola może mieć postać nieokreśloną/nieuregulowaną, kształtowaną wówczas przez podmiot w oparciu o własne założenia (np. samokontrola czy inna postać badania wewnętrznego) albo przyjmować wymiar kontroli wyraźnie i głęboko zdefiniowanej obowiązującymi normami prawa (realizowanej w oparciu o uregulowaną procedurę kontrolną). We wskazanych granicach możliwe są także różne formy pośrednie. Wybór określonego modelu uzależniony jest od kilku czynników, wśród których doniosłe znaczenie ma sfera poddana kontroli.

Sferą, w której i dla której kontrola jest elementem koniecznym, jest działalność administracji publicznej. Jest jej potrzebna już „w interesie samej organizacji społecznej. Gdyby ją odrzucić, to administracja, sprawowana przez ludzi nawet o najuczciwszych intencjach, groziłaby wyrodzeniem się z czasem w samowolę... Należyta kontrola administracji stanowi czynnik pierwszorzędowego znaczenia dla życia, rozwoju i mocy takiej organizacji społecznej, jaką jest Państwo”². Innymi słowy, kontrola administracji publicznej stanowi istotny czynnik determinujący stopień profesjonalizmu jej działania. Sama tylko świadomość jej istnienia wpływa motywująco na pracowników administracji publicznej, kształtując ich stosunek do wykonywanej pracy³. Kontrola jest jednocześnie nieodzowna dla ochrony jednostki przed działalnością administracji publicznej, która niekiedy może przybrać zbyt opresyjny czy

¹ *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/kontrola> (dostęp: 13.03.2023 r.), hasło: kontrola.

² J.S. Langrod, *O istotę sądownictwa administracyjnego*, GAiPP 1933/7, s. 233.

³ *Społeczne poglądy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, red. M. Borucka-Arczowa, Kraków 1990, s. 134–136.

też niezgodny z prawem charakter. Już z tych względów „prawo administracyjne w stałej dążności do nadania własnym przepisom materialnej sankcji stworzyło i tworzy system środków kontrolnych, zabezpieczających administrowanego przed przekroczeniem przez administrację zakresionych jej granic działania. Tego rodzaju sankcja (...) w prawie publicznym natrafia (...) na o wiele większe trudności niż w prawie prywatnym, gdyż państwa niechętnie godzą się na poddawanie decyzji swoich organów pod czyjąkolwiek materialną kontrolę, czy to z zewnątrz, czy z wewnątrz, uznając ją za ograniczenie suwerenności”⁴. Szeroki zakres kontroli sądowej jest właściwy dla państwa, w którym władza należy do narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP). Wówczas naród jako suweren ma prawo oczekiwać tego, aby wszystkie rodzaje władzy, jakie są nad nim sprawowane, podlegały regularnej kontroli. Żaden rodzaj władzy, w tym zarówno władza wykonawcza, jak i sądownicza, nie powinien być spod tej kontroli wyłączony. Co więcej, żaden przejaw działania którejkolwiek z władz, odnoszący się do praw i obowiązków obywateli nie powinien być pozostawiony niczym niekontrolowanemu działaniu państwa i jego organów.

We wskazanym systemie środków kontrolnych podstawowe znaczenie, już z uwagi na zdolność osiągnięcia założonego celu, mają mechanizmy kontroli zewnętrznej, a w tej grupie w szczególności kontroli sądowej. Jak wskazywał J.S. Langrod, „idea legalności przeniknęła w dziedzinę administrowania przeszczepiona z sądu, przeto w ślad za nią penetruje w sferę kontroli administracji, typowa dla wymiaru sprawiedliwości «figura prawna» sporu sądowego: naprzeciw jednostki prywatnej – inicjatora tej postaci kontroli – żalącej się na wadliwą aktywność administracji – staje odnośna osoba prawa publicznego, odpowiedzialna za swoje organy, a jak gdyby przemieniona z «władzy» w stronę, gdyż poddana na równi z jednostką pod wymiar sprawiedliwości. Konflikt interesów: prywatnego z publicznym – przeważnie już oceniony przez administrację w postępowaniu administracyjnym, zostaje ponownie poddany zbadaniu przez sędziego, reprezentującego również – jak administracja – interes publiczny, ale jakby «wyższy», bo nie tylko, jak to już miało miejsce przed tym, ujmowany niestronniczo, ale nadto jeszcze kontrolowany bezstronnie. (...) Ta szczytowa postać kontroli uchodzi często historycznie za jeden z fundamentów praworządności (...) i za cechę charakteryzującą (...) rozwój prawa administracyjnego”⁵. Wprost mowa jest tu o *fundamen-*

⁴ J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 5.

⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, t. 1, Kraków 1948, s. 236–237.

tum regnorum – „warunkiem praworządności administracji jest stworzenie konieczności praworządnego traktowania spraw. (...) Jedynym czynnikiem, dla którego ideałem jest realizacja prawa i tylko prawa – jest sądownictwo. Dzięki niezawisłości sędziów, wielowiekowej tradycji praworządności oraz kontroli sądowej wyroków I instancji przez sąd II instancji – środowisko sądowe pielęgnuje kult prawa”⁶.

Trzeba jednak zauważyć, że potrzeba poddania administracji kontroli sądowej nie była – w ujęciu historycznym – oceniana jednomyślnie i nie zawsze była akceptowana. Jak zauważył S. Kasznica, „idea poddania administracji kontroli sądowej musiała przewyciężyć poważne opory, zanim tak powszechnie zwyciężyła w opinii, a następnie i w ustawodawstwie”⁷. Już w wydanej w Warszawie w 1867 r. pracy A. Okolskiego *O sporach administracyjnych* autor wskazywał, że „nie ma może przedmiotu w prawie administracyjnym, któryby liczniejsze wywołał spory, względem którego wydawanoby różnorodniejsze sądy i sprzeczne zdania, jak tak nazwane *sądownictwo* albo *spory administracyjne*. Politykom, prawoznawcom, w ogóle ludziom nauki, chodziło tu nie tylko o drobniejsze jakieś szczegóły, nie tylko o reformy i poprawki podrzędne, ale o kwestie zasadnicze, stanowiące podstawy, na których wszystko się opiera, bez których cała dalsza budowa nie mogłaby się utrzymać. (...) spory bowiem administracyjne tak głęboko wkraczają w naturę państwa, tak wszechstronnie i rozmaicie objawiają się w jego życiu, ustalenie stanowczego na nie poglądu zależy od poprzedniego rozwiązania tylu najważniejszych kwestij z prawa państwowego, tak w końcu obfite są w następstwa – iż inaczej być nie mogło, iż właśnie sprzeczki o nie uważać potrzeba za jeden z dowodów ich ważności”⁸. Również w okresie międzywojennym, w warunkach prawnie już funkcjonującego sądownictwa administracyjnego, stawiano w nauce pytania o rolę tego sądownictwa, osłabiając ją na rzecz samej administracji. Uznawano sądownictwo za konieczny hamulec dla nielegalnego działania organów administracyjnych, natomiast odmawiano mu roli wyłącznego regulatora działalności administracji i jej uzdrowiciela, względnie twórczej siły⁹. Powojenne zmiany ustrojowe wykluczyły sądownictwo admi-

⁶ E. Iserzon, *Fundamentum regnorum*, NP 1960/2, s. 170.

⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 165.

⁸ A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867, s. 1.

⁹ Zob. J. Panejko, *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym)*, GAI PP 1932/1, s. 1 i n., w szczególności s. 9. Jak zauważył S. Kasznica, głównym argumentem wysuwany przeciwko istnieniu sądownictwa administracyjnego było istnienie wewnętrznej hierarchicznej kontroli administracji publicznej, która rzekomo miała w pełni gwarantować praworządność jej działania. Zob. S. Kasznica, *Polskie...*, s. 165.

nistracyjne. Wprost wskazywano w nauce prawa, że „w Polsce Ludowej nie ma powszechnego sądownictwa administracyjnego (...). Cały bowiem system kontroli administracji, jaki u nas istnieje i podlega stałemu doskonaleniu się, a szczególnie zasada ochrony praw obywateli z urzędu i instytucja skarg i zażaleń, zabezpieczają indywidualne prawa obywateli w stopniu znacznie skuteczniejszym, aniżeli mogłoby to uczynić nawet najlepiej działające sądownictwo administracyjne”¹⁰. Współcześnie potrzeba istnienia kontroli sądowej nad działalnością administracji publicznej nie jest kwestionowana¹¹. Kontrola ta na stałe wrosła w krajobraz ustrojowy nie tylko państwa polskiego, lecz także wielu innych krajów demokracji, dla których idea rządów prawa stanowi centrum każdego działania.

1.2. USTALENIA TERMINOLOGICZNE

1.2.1. UWAGI OGÓLNE

Polski język prawny i prawniczy używa różnych pojęć lub określeń dla wyrażenia istoty zagadnienia organizacji i funkcjonowania sądów administracyjnych, a także w różny sposób opisuje ich relacje. Wskazać można kilka sformułowań (podstawowych i wyjątkowych) o różnym zakresie treściowym. W obowiązujących przepisach mowa jest m.in. o sądownictwie administracyjnym oraz o wymiarze sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Dwie podstawowe regulacje ustawowe akcentują zagadnienia ustroju sądów administracyjnych oraz postępowania przed sądami administracyjnymi. W nauce prawa wykorzystuje się także pojęcia weryfikacji sądownoadministracyjnej, jurysdykcji sądownoadministracyjnej, a także mowa jest o nadzorze judykacyjnym sądów administracyjnych nad działalnością administracji publicznej. Podkreślić trzeba, że wskazane określenia, mimo

¹⁰ M. Jaroszyński [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 463.

¹¹ Przedmiotem dyskusji są jej zakres oraz szczegółowe uwarunkowania natury procesowej. W państwach anglosaskich dyskusja ta dotyczy m.in. zasadności przekształcenia trybunałów administracyjnych wchodzących w skład agencji rządowych w ramy strukturalne sądów administracyjnych, jakie funkcjonują w większości państw Europy kontynentalnej, z wszelkimi gwarancjami ich niezawisłości i odrębności organizacyjnej względem władzy wykonawczej. Zob. M.S. Greve, *Why we need Federal Administrative Courts*, „George Mason University Legal Studies Research Paper” 2020/LS 20-05, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3561135_code410506.pdf?abstractid=3561135&mirid=1 (dostęp: 10.11.2022 r.).

różnego zakresu treściowego, nie wykluczają się. Należy je traktować jako przejaw akcentowania określonego tylko elementu.

Różnorodność terminologiczna charakterystyczna jest także dla obcych systemów prawnych i nauki prawa. Można w nich dostrzec tak akcentowane elementy podmiotowe, jak i przedmiotowe, a także inne szczególne sformułowania, nieraz charakterystyczne dla określonych tylko systemów prawnych.

1.2.2. SĄDOWNICTWO ADMINISTRACYJNE

Jednym z najczęściej używanych jest pojęcie **sądownictwa administracyjnego**¹² (nieraz **sądownictwa dla administracji** lub **sądownictwa administracji**¹³). Jest to określenie prawne, występujące uprzednio także w normie konstytucyjnej (art. 73 Konstytucji marcowej – „powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne”). W nauce prawa rozumiane jest szeroko. Już przedstawiony przez J.S. Langroda w 1929 r. projekt konstytucyjnej regulacji sądowej kontroli organów administracyjnych opierał się na wydzieleniu w rozdziale „Wymiar sprawiedliwości” poddziału „Sądownictwo administracyjne”. W treści tego projektu, obok pojęcia sądów administracyjnych, określenie „sądownictwo administracyjne” użyte zostało tak w kontekście podmiotowym (m.in. przez zwrot: „organizację i ustrój sądownictwa administracyjnego”), jak i w przedmiotowym (w szczególności sformułowania: „dla rozstrzygania sporów administracyjnych ustanawia się sądownictwo administracyjne”, „sądownictwo administracyjne jest właściwe”). W uzasadnieniu projektu pojęciu temu przyznano charakter instytucji sądowej o wszystkich cechach postępowania sądowego¹⁴. Ten sam kierunek terminologiczny obrano w przygotowanym w 1958 r. projekcie ustawy, proponując dla niej tytuł „Prawo o sądownictwie administracyjnym”, a w treści wskazywano na sprawowany przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Sąd Najwyż-

¹² Zob. w szczególności: J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925; J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928; T. Nowicki, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937; M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983; *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017; J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020; E. Frankiewicz, P. Dumana, K. Stanik, K. Winiarski, *Sądownictwo administracyjne w RP*, Częstochowa 2004; *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.

¹³ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 326.

¹⁴ J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa–Kraków 1929, s. 7 i 41.

szy z wydzieloną Izbą Administracyjną „wymiar sprawiedliwości w zakresie sądownictwa administracyjnego” (art. 5 § 1 projektu)¹⁵. Przy uwzględnieniu zakresu projektowanej regulacji, obejmującej w dziale pierwszym „Sądy administracyjne”, a w dziale drugim „Proces”, pojęciu sądownictwa administracyjnego nadano szerokie znaczenie.

Do wskazanych elementów nawiązuje także aktualne rozumienie sądownictwa administracyjnego. Wskazania wymaga w szczególności propozycja J. Zimmermanna, który postrzega sądownictwo administracyjne jako „określenie całego zjawiska prawnego, organizacyjnego i społecznego, jakim jest samo istnienie sądów administracyjnych, jak też ich działanie (sądzenie) wraz ze skutkami tego działania. Można je uznawać albo za specyficzną strukturę sądową (ujęcie podmiotowe), albo za specyficzne działanie, sądzenie (orzeczenie) administracyjne (ujęcie przedmiotowe). Ponadto można w ten sposób określać zespół norm dotyczących sądów administracyjnych. I wreszcie przez sądownictwo administracyjne rozumie się często samą procedurę działania tego rodzaju sądów albo specyficzną formę kontroli administracji publicznej”¹⁶.

Pojęcie sądownictwa administracyjnego ma walor „organizujący” i zbiorczy, obejmujący wszelkie prawne aspekty dotyczące sądów administracyjnych. Próba jego wewnętrznego uporządkowania w warstwie prawnej może być oparta na wyodrębnieniu swoistych dziedzin regulacji (szerszych lub węższych zespołów norm prawnych o określonym przedmiocie regulacji). W szczególności można w tym zakresie wyodrębnić **ustrojowe prawo sądownictwa administracyjnego** (jako zespół norm regulujących zagadnienia struktury sądownictwa administracyjnego, zasad tworzenia sądów administracyjnych, struktury wewnętrznej tych sądów, ich organów, nadzoru nad ich działalnością administracyjną i innych powiązanych z nimi materii), **procesowe prawo sądownictwa administracyjnego** czy także „pracownicze” prawo sądownictwa administracyjnego (swoiste prawo pracy w sądownictwie administracyjnym), a w węższym zakresie **zespół norm prawa finansowego** (budżetowego) regulujących funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w tej płaszczyźnie. Z uwagi na walor podstawowy, pierwsza i druga z wymienionych dziedzin prawa sądownictwa administracyjnego skoncentrowane zostały, co do zasady, w osobnych ustawach, tj. w Prawie o ustroju sądów administracyjnych i Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (z zastrzeżeniem, że miejsce regulacji nie musi w każdym przypadku prze-

¹⁵ Zob. J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, ST 1993/1–2, s. 108 i n.

¹⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 20.



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL



CENA 249 ZŁ (W TYM 5% VAT)